

# Annotatie/Commentaar bij Rechtbank Alkmaar 27 september 1995, no. RWNL 94/1668.

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1985). Annotatie/Commentaar bij Rechtbank Alkmaar 27 september 1995, no. RWNL 94/1668. *Migrantenrecht*, 95(10), 137-140.

## Document status and date:

Published: 01/01/1985

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## I. Ontstaan en loop van het geding

1. Verzoeker, geboren op 1 maart 1978, bezit de Turkse nationaliteit. Hij verblijft sedert 1 november 1993 als vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet (Vw) in Nederland. Bij beschikking van 12 januari 1995 heeft de Korpschef te Amsterdam op de aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf van verzoeker van 16 november 1993 afwijzend beslist. (...)

## II. Overwegingen

(...)

2. De president oordeelt op basis van de volgende feiten, die tussen partijen niet in geschil zijn. Verzoeker beoogt verblijf in het kader van gezinshereniging bij zijn in Nederland verblijvende vader. De vader van verzoeker verblijft reeds twintig jaar in Nederland en is in het bezit van een vestigingsvergunning. Bij de vader van verzoeker verblijven nog vier andere kinderen, die hier te lande zijn toegelaten in het kader van gezinshereniging. De moeder van verzoeker en één kind verblijven in Turkije. Bij brief van 29 augustus 1989 heeft de Sociale Dienst te Amsterdam de aan de vader van verzoeker toegekende uitkering ingevolge de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW), met ingang van 1 september 1989 omgezet in een bijstandsuitkering krachtens de Algemene Bijstandswet (ABW). De vader van verzoeker heeft altijd in de veronderstelling verkeerd dat het voorgaande is gebeurd omdat hij arbeidsongeschikt is geworden. Dit blijkt ondermeer uit het door hem op 1 november 1993 ingevulde ABW-formulier van de Sociale Dienst. Echter uit het verweerschrift van 31 augustus 1995 volgt dat indertijd aan de vader van verzoeker een ABW-uitkering is verstrekt in verband met de verzorging van zijn minderjarige kinderen. Bij brief van 6 september 1995 heeft de Sociale Dienst aan de gemachtigde van verzoeker meegedeeld dat de vader duidelijk heeft aangegeven dat hij arbeidsongeschikt was, echter gelet op het feit dat de vader van verzoeker een ABW-uitkering is verstrekt in verband met de verzorging van zijn minderjarige kinderen ontbrak de noodzaak tot het inwinnen van een GG&GD-advies op het punt van de arbeidsongeschiktheid.

3. De president overweegt het volgende. (...)

9. Verzoeker heeft op 16 november 1993 een verzoek om toelating ingediend. Derhalve is het beleid van toepassing, zoals dat na 17 september 1993 van kracht is geworden en is neergelegd in de Vc 1994, onder B1/1.2.3. Hierin is bepaald dat de gene bij wie toelating wordt verzocht, duurzaam en zelfstandig dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Onder B1/1.2.3.c is bepaald dat van het middelenvereiste wordt vrijgesteld, onder andere de categorie personen die blijvend volledig arbeidsongeschikt zijn en die een uitkering ontvangen krachtens de ABW.

10. Blijkens de brieven van de Sociale Dienst te Amsterdam van 25 augustus 1995 en 6 september 1995 heeft de vader van verzoeker tot op heden een ABW-uitkering ontvangen in verband met de verzorging van zijn minderjarige kinderen en niet vanwege zijn eventuele arbeidsongeschiktheid. Echter, blijkens de brief van 25 augustus 1995 van de Sociale Dienst aan de GG&GD te Amsterdam, heeft de Sociale Dienst verzocht om een arbeidsgeschiktheidskeuring van de vader van verzoeker. Ter zitting is door de gemachtigde van verzoeker aangegeven dat deze keuring binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden. Nu niet is uitgesloten dat de vader van verzoeker inderdaad arbeidsongeschikt is en hij op grond daarvan kan worden vrijgesteld van het middelenvereiste, kan niet op voorhand worden gezegd dat verzoeker niet in aanmerking komt voor gezinshereniging met zijn vader.

11. Op grond van het voorgaande moet worden geoordeeld dat niet is uitgesloten dat het administratief beroep een redelijke kans van slagen heeft, zodat moet worden geconcludeerd dat verweerder in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten uitzetting niet achterwege te laten. Derhalve dient het verzoek om een voorlopige voorziening te worden toegewezen.

(...)

## III. Beslissing

De fungerend president

1. wijst het verzoek om een voorlopige voorziening toe, aldus dat het verweerder wordt verboden verzoeker uit Nederland te (doen) verwijderen, zolang niet op het administratief beroep is beslist; (...)

MR 1995, 159

Rb Alkmaar

27 september 1995

no. RWNL 94/1668

databanknr. 95-221

(mr Everaerts)

*Beroep Rechtbank tegen niet tijdig beslissen in bezwaar, c.q. tegen later reël besluit tot ongegrondverklaring van eerder bezwaar. 1e Beroep niet ontvankelijk; 2e grond en besluit vernietigd; Rb bepaalt dat binnen 3 maanden een nieuw besluit moet worden genomen.*

*Naturalisatie en openbare orde.*

*(1) Motivering van toepassing meest gunstige beleid ontbreekt.*

*(2) Handleiding Naturalisatie had in Staatscourant gepubliceerd moeten worden.*

*(3) Stringent beleid (veroordeling en bestraffing binnen 4 jaar na aanvraag) strijdig met wetsgeschiedenis (individuele beoordeling over kans op herhaling vereist).*

*(4) Inhoudelijke beslissing i.p.v. ongegrondverklaring vereist, o.a. omdat te snel van hoorplicht is afgezien.*

## Rijkswet op het Nederlanderschap 9; Handleiding Naturalisatie.

R.W.B.M., van Chileense nationaliteit, eiser, adv. mr M. Tjebbes, tegen de Staatssecretaris van Justitie, verweerder.

(...)

## 2. Feiten welke de rechtbank als vaststaand aanneemt

Op 5 oktober 1992 heeft eiser, van Chileense nationaliteit, bij verweerder een naturalisatieverzoek ingediend. Bij besluit van 14 april 1994 heeft verweerder op dit verzoek afwijzend beslist. Daartoe heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat het bepaalde in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RwNed) zich tegen inwilliging van eisers verzoek om naturalisatie verzet. Verweerder heeft zich daarbij gebaseerd op het feit dat eiser op 25 juni 1993 door de politierechter te Alkmaar ter zake van valsheid in geschrifte (steunfraude) is veroordeeld tot 100 uren onbetaalde arbeid ten algemene nutte, subsidiair 10 weken hechtenis. (...)

## 5. Motivering

Ten aanzien van het fictieve besluit overweegt de rechtbank het volgende.

(...)

De rechtbank stelt vast dat verweerder niet binnen de daarvoor gestelde termijn op het bezwaarschrift van eiser een beslissing heeft genomen. Het tegen de (fictieve) weigering om op het bezwaarschrift te beslissen ingediende beroepsschrift moet ingevolge artikel 6:20, vierde lid, van de Awb worden geacht mede te zijn gericht tegen het reële besluit van 20 juni 1995. Derhalve heeft eiser naar het oordeel van de rechtbank geen belang meer bij een oordeel over dit fictieve besluit en moet hij in zoverre niet-ontvankelijk worden geacht.

Ten aanzien van het reële besluit van 20 juni 1992 overweegt de rechtbank het volgende. In geding is de vraag of verweerder terecht en op goede gronden afwijzend heeft beslist op eisers verzoek om verlening van het Nederlanderschap.

In artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de RwNed is bepaald dat een verzoek van een vreemdeling die voldoet aan de bepalingen van de artikelen 7 en 8 van de RwNed niettemin wordt afgewezen, indien op grond van het gedrag van verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid of de veiligheid van het Koninkrijk. Blijkens de wetsgeschiedenis van de RwNed is dit criterium zo geformuleerd dat er vooral op wordt gelet hoe de betrokkene zich thans gedraagt en zich in de toekomst zal gaan gedragen. De omstandig-

heid dat hij in het verleden wegens bepaalde strafbare feiten in aanraking is geweest met de justitie is op zichzelf een onvoldoende grond voor afwijzing. Ofwel er is sprake van gronden als bedoeld in artikel 13 van de Vreemdelingenwet en dan zal betrokkene zo mogelijk moeten worden verwijderd, ofwel het gedrag van de betrokkene heeft geen consequenties wat betreft zijn verblijf in het Koninkrijk. In dat laatste geval zal bij de beoordeling van het verzoek om verlening van het Nederlandschap op zijn gedragingen alleen mogen worden gelet indien daaruit kan worden afgeleid dat hij ook in de toekomst gevaar oplevert voor de openbare orde, dat wil zeggen dat de kans op herhaling van ernstig crimineel gedrag groot is. (...)

De handleiding (bedoeld is: "Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlandschap", red. MR) is - naar uit na de zitting van de zijde van verweerder aan de rechtbank overgelegde gegevens is gebleken - op 3 augustus 1994 ter kennisgeving aan alle gemeenten in Nederland verzonden. Bovendien is de handleiding aangeboden aan de VUGA Uitgeverij B.V. te Den Haag ter publikatie in de losbladige Vuga-reeks, deel 1, Nederlandse nationaliteitswetgeving. Dit is geschied middels supplement 207/105. Tenslotte is de handleiding in februari 1995 gepubliceerd in het zogeheten handboek Minderheden, welke is verschenen bij de Koninklijke Vermande B.V.

Wat er verder zij van deze wijze van bekendmaking - naar het oordeel van de rechtbank had in het onderhavige geval een publikatie middels de Staatscourant de voorkeur verdiend -, blijktens de bewoordingen van het bestreden besluit - gelijk ook ter zitting namens verweerder desgevraagd is bevestigd - is het onderhavige verzoek om naturalisatie in het kader van de bezwaarschriftprocedure getoetst aan de hand van de in de nieuwe handleiding neergelegde maatstaven.

Dienaangaande heeft verweerder ter zitting gesteld dat het onderhavige naturalisatieverzoek weliswaar dateert van vóór de introductie van dit nieuwe beleid, doch dat toepassing hiervan in casu aanvaardbaar is omdat de nieuwe maatstaven in het algemeen gunstiger zijn voor betrokkene. Naar het oordeel van de rechtbank had het verweerder niet misstaan om in het bestreden besluit aan dit laatste aspect nader aandacht te besteden. Hetgeen namens verweerder ter zitting in dit verband is uiteengezet, acht de rechtbank ontoereikend. Reeds gelet hierop moet naar het oordeel van de rechtbank worden geconcludeerd dat aan het bestreden besluit een onvoldoende draagkrachtige motivering ten grondslag is gelegd.

De rechtbank is verder van oordeel dat de wijze waarop door verweerder thans invulling wordt gegeven aan het in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rwned vervatte openbare-orde criterium

op gespannen voet staat met hetgeen daarentrent in de wetgeschiedenis tot leidend is genomen. Daartoe overweegt de rechtbank het volgende.

Blijkens de bewoordingen van de nieuwe handleiding wordt - hetgeen ook namens verweerder ter zitting desgevraagd is bevestigd - bij de beoordeling van naturalisatieverzoeken aan het openbare orde-criterium doorslaggevende betekenis toegekend aan een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling inzake een misdrijf en het ondergaan van de gepleegde straf binnen een periode van vier jaar te rekenen vanaf de datum van het verzoek om naturalisatie, in die zin dat indien daarvan sprake is een verzoek tot naturalisatie zonder meer wordt afgewezen.

Nog afgezien van de vraag of - gelijk ook namens eiser is betoogd - een dergelijk beleid niet tot arbitraire uitkomsten leidt (varieert immers het moment waarop een strafrechtelijke veroordeling onherroepelijk wordt alsmede het moment waarop de opgelegde straf wordt ondergaan, niet sterk in tijd), strookt een dergelijke stringente beleidstoepassing naar het oordeel van de rechtbank in ieder geval niet met hetgeen ten aanzien van bedoeld criterium uit de wetgeschiedenis naar voren komt. Hieruit vloeit immers voort dat verweerder bij zijn besluitvorming niet kan volstaan met het zonder meer beslissend achten van het strafrechtelijk verleden van betrokkene, doch dat per individueel geval moet worden bezien of er kans op herhaling bestaat. Dit vergt naar het oordeel van de rechtbank een op het individuele geval afgestemde beoordeling. Het vorenstaande laat onverlet dat hierbij aan het strafrechtelijk verleden van betrokkene zwaarwegende betekenis mag worden toegekend. De door verweerder gehanteerde criteria vervat onder punt 1 van de nieuwe handleiding bieden naar het oordeel van de rechtbank een aanvaardbaar vertrekpunt voor de besluitvorming.

Niet is gebleken dat verweerder zich in het onderhavige geval van het vorenstaande voldoende rekenschap heeft gegeven. Verweerder is in het bestreden besluit op geen enkele wijze inhoudelijk ingegaan op de namens eiser naar voren gebrachte argumenten ter ondersteuning van diens stelling dat eiser geen actuele bedreiging van de openbare orde vormt. Ook om deze reden voldoet het bestreden besluit niet aan de in artikel 4:16 van de Awb neergelegde motiveringseis, terwijl tevens geoordeeld moet worden dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen.

Bij reëel besluit van 20 juni 1995 heeft verweerder de bezwaren van eiser kennelijk ongegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij met toepassing van het bepaalde in artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb van het horen van de eiser afgezien. Ter rechtvaardiging hiervan heeft verweerder gesteld dat - gelet op de voorhanden zijnde gegevens - op voorhand reeds

duidelijk was dat het onderhavige naturalisatieverzoek niet aan de Rwned gestelde eisen en het op het punt van de openbare orde gehanteerde beleid voldeed. Derhalve viel, aldus verweerder, niet te verwachten, dat het horen van eiser een redelijke bijdrage kon leveren aan de vaststelling van feiten en omstandigheden die op de beslissing van invloed zouden kunnen zijn. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor uit de wetgeschiedenis van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rwned is weergegeven en in aanmerking genomen hetgeen namens eiser in het bezwaarschrift naar voren is gebracht, acht de rechtbank het standpunt van verweerder dat het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is, niet juist.

Naar het oordeel van de rechtbank kan bezwaarlijk worden staande gehouden dat op grond van de voorhanden zijnde gegevens voor verweerder geen andere inhoudelijke beslissing dan een ongegrondverklaring van eisers bezwaren open stond.

Daarbij merkt de rechtbank op dat, gelet op het grote belang dat de wetgever heeft gehecht aan het houden van een hoorzitting, in beginsel een terughoudend en behoedzaam gebruik moet worden gemaakt van de bevoegdheid om van het horen af te zien. Tevens dient bedacht te worden dat een dergelijke hoorzitting ook van nut kan zijn in het kader van een deugdelijke voorlichting aan belanghebbenden.

Het bestreden besluit is derhalve naar het oordeel van de rechtbank genomen in strijd met het bepaalde in artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is het beroep van eiser gericht tegen het reële besluit van 20 juni 1995 gegrond en komt dit besluit in aanmerking voor vernietiging.

(...)

## 6. Beslissing

De rechtbank,

- verklaart eiser niet-ontvankelijk in zijn beroep tegen het door verweerder niet tijdig nemen van een beslissing op het bezwaarschrift van 25 april 1994, gericht tegen het besluit van 14 april 1994 tot afwijzing van eisers verzoek om verlening van het Nederlandschap;
- verklaart het beroep gericht tegen het reële besluit van 20 juni 1995 gegrond;
- vernietigt dit besluit;
- (...)
- bepaalt dat verweerder met inachtneming van deze uitspraak binnen drie maanden na de datum van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit neemt. (...)

## Commentaar

1. De hiervoor afgedrukte uitspraak van de Rechtbank Alkmaar, sector bestuursrecht, is van zo groot belang, dat het op zijn plaats is om deze te publiceren en te annoteren nog voordat zeker is, of de beslissing kracht van gewijsde zal verwerven. Hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-

spraak van de Raad van State is mogelijk tot zes weken na 27 september 1995.

2. De beslissing heeft betrekking op de door art. 9 lid 1 onder a *RwNed* geschapen mogelijkheid om een naturalisatieverzoek, dat overigens aan alle vereisten voldoet, af te wijzen indien op grond van het gedrag van verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid of de veiligheid van het Koninkrijk. De kernvraag, die in casu moest worden beantwoord, is wat dient te worden verstaan onder ernstige vermoedens van gevaar voor de openbare orde.

3. De mogelijkheid om een naturalisatieverzoek af te wijzen op grond van ernstige vermoedens van gevaar voor de openbare orde werd reeds voor het tot stand komen van de *RwNed* van 1985 ernstig bekritiseerd. Gewezen zij op de Memorie van Antwoord (Wetsontwerp 16 947 (R 1181)), alsmede Jessurun d'Oliveira, *NJB* 1977, blz. 593, en M.J.C. Koens, *NJB* 1980, blz. 885. Men beseft immers, dat men bij een verzoeker, die veroordeeld is wegens zeer ernstige delicten, helemaal niet toekomt aan de afwijzingsgrond van art. 9 lid 1 onder a *RwNed*, daar dan al niet is voldaan aan de eis van art. 8 lid 1 onder b *RwNed* (geen bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland). Voor die gevallen heeft men dus het opleveren van gevaar voor de openbare orde als afwijzingsgrond niet nodig. De vraag komt dan echter op, in welke gevallen een dergelijke afwijzingsgrond wel een functie zou moeten vervullen. De regering heeft het opnemen van de onderhavige afwijzingsgrond verdedigd door te wijzen op gevallen, waarin men ernstige vermoedens heeft dat iemand zich in het levensonderhoud voorziet door handel in verdovende middelen of waarin iemand vermoed wordt als spion voor een buitenlandse mogendheid te werken (MvT, blz. 15). Een afwijzing van een naturalisatieverzoek zou dan mogelijk moeten zijn, ook als de autoriteiten nog niet met een veroordelend vonnis kunnen wapperen. Hoewel de Kamer aarzelde over het feit of een dergelijke regeling niet in strijd is met het beginsel dat iemand onschuldig wordt geacht, totdat een strafbaar feit is bewezen, is de litigieuze afwijzingsmogelijkheid uiteindelijk toch in het Staatsblad verschenen.

Oorspronkelijk heeft het ministerie van Justitie de afwijzingsgrond dan ook in het spoor van de gegeven voorbeelden eng geïnterpreteerd. Zulks blijkt duidelijk uit de door de Rechtbank Alkmaar aangehaalde passage uit de Handleiding van 29 januari 1985. De enge uitleg van de afwijzingsgrond blijkt ook uit de rechtspraak van de Raad van State, zoals deze door A.S. van der Avoort en mijzelf werd besproken in *Migrantenrecht* 1992, nr. 2/3, p. 29, 30. Wilde een naturalisatieverzoek op grond van gevaar voor de openbare

orde worden afgewezen, dan moest het gaan om persoonlijk gedrag van verzoeker, dat een actuele bedreiging vormt voor de openbare orde. Er moest sprake zijn van gevaar voor herhaling. Het ging blijken de rechtspraak om gevallen van veroordeling terzake afpersing in vereniging, medeplegen van een verkrachting, diefstal, verduistering, poging tot doodslag en overtreding van de Vuurwapenwet. Het heeft mij trouwens verbaasd, dat de verzoeken van de desbetreffende naturalisandi niet reeds waren gesneuveld op het verzoek van art. 8 lid 1 sub b *RwNed*.

Langzamerhand werd echter de afwijzingsgrond van art. 9 lid 1 sub a *RwNed* kennelijk ruimer gehanteerd. Zulks blijkt uit een uitspraak van de Raad van State van 3 april 1990 (nr. R 02.89.0369), alsmede Raad van State, 20 augustus 1992 (MR 1992, 157). In beide gevallen ging het om afwijzing van een naturalisatieverzoek wegens veroordeling van een verzoeker wegens rijden onder invloed. Het staat gezien de wetsgeschiedenis volslagen buiten kijf, dat de afwijzingsgrond van art. 9 lid 1 onder a *RwNed* niet voor dergelijke gevallen is bedoeld. Wetshistorisch is een dergelijke uitleg, respectievelijk toepassing van de desbetreffende wetbepaling onhoudbaar.

Niettemin kunnen we uit de door de Rechtbank Alkmaar zo uitvoerig aangehaalde nieuwe Handleiding van 3 augustus 1994 concluderen, dat een dergelijke ruime uitleg van art. 9 lid 1 sub a *RwNed* intussen toch permanent beleid van het ministerie van Justitie is geworden. Elke veroordeling tot een vrijheidsstraf, een vrijheidsbenemende maatregel, een werkstraf of een geldboete van f 1000,- of meer in een periode van vier jaren voorafgaande aan de indiening van het naturalisatieverzoek levert afwijzing van het verzoek op. Een veroordeling wegens het dronken besturen van een auto bewerkstelligt derhalve een afwijzing van het naturalisatieverzoek. Naar ik heb begrepen levert ook het met meer dan 70 km per uur overschrijden van de toegestane maximale snelheid een boete van boven de duizend gulden op. Naturalisandi met BMW's en Porsches zouden het bij onverkorte toepassing van de nieuwe Handleiding in de toekomst nog wel eens heel moeilijk kunnen krijgen.

4. Het is derhalve zeer verheugend, dat de beslissing van de Rechtbank Alkmaar het ministerie herinnert aan de oorspronkelijke bedoeling van de afwijzingsgrond van art. 9 lid 1 sub a *RwNed*. Bij afwijzing dient aannemelijk te worden gemaakt, dat de verzoeker een actueel gevaar oplevert voor de openbare orde. Een simpele verwijzing naar de in de richtlijn of waar dan ook geformuleerde criteria voldoet daaraan niet. Men zal in de afwijzingsbesparing moeten aangeven, waarom deze verzoeker gezien het bepaalde in art. 9 lid 1 sub a *RwNed* - ondanks het voldoen aan de overige naturalisatie-eisen - niet kan worden genaturaliseerd.

Het was overigens opmerkelijk, dat gedurende de onderhavige procedure - in een overigens hier niet te bespreken overgangsrechtelijk kader - namens het ministerie van Justitie was gesteld, dat de nieuwe Handleiding van 1994 gunstiger voor verzoeker was dan de voordien geldende situatie. Indien men de Handleiding van 1994 vergelijkt met de Handleiding van 1985 kan men tot geen andere conclusie komen dan dat deze stelling baarlijke nonsens was. Wellicht moet men echter de door de Staat geponeerde stelling zo begrijpen, dat de praktijk van de afwijzingen op grond van art. 9 lid 1 sub a *RwNed* direct voorafgaande aan de publicatie van de nieuwe Handleiding ruimer was dan de Handleiding thans toestaat. Een dergelijke lezing is echter shockerend. Het komt me voor, dat we dan namelijk moeten concluderen, dat dan de voordien bestaande situatie nog flagranter in strijd met de wet was dan de situatie conform de nieuwe Handleiding. Het is betreurenswaardig, dat te weinig mensen die praktijk in rechte hebben aangevochten.

Ook in geheel ander - formeel - perspectief is het overigens de vraag, of de geformuleerde richtlijnen wel in overeenstemming zijn met de wet. Art. 23 *RwNed* schrijft voor dat nadere regels kunnen worden gegeven bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur. De Handleiding is evident niet een dergelijke AMvB. Is het nader aanscherpen van art. 9 lid 1 sub a *RwNed* derhalve niet in strijd met art. 23 *RwNed* en moet het gestelde in art. 23 niet worden verstaan in het perspectief, dat de regeling van de nationaliteit een Rijksaangelegenheid is conform art. 3 lid 1 sub c Statuut voor het Koninkrijk. Zou derhalve niet kunnen worden volgehouden, dat de aanscherping van de eisen van art. 9 lid 1 sub a *RwNed* bij circulaire ook een schending van het Statuut oplevert?

5. Na deze opmerkingen over de wetsgeschiedenis en de zoëven geplaatste formele kanttekeningen, wil ik tenslotte nog eens terugkomen bij de kernvraag, wat de functie is, respectievelijk zou kunnen zijn van het afwijzen van een naturalisatieverzoek op grond van de openbare orde, indien aan de overige eisen voor een naturalisatie is voldaan. Indien een overigens ingeburgerd vreemdeling, die permanent in ons land mag verblijven, het Nederlanderschap wordt geweigerd op grond van vermoedelijk gevaar voor de openbare orde, manifesteert dit feit dat de verzoeker in de ogen van Nederlandse autoriteiten het Nederlanderschap niet verdient. Aan het Nederlanderschap wordt dan kennelijk een waarde toegekend, die deze hoedanigheid m.i. niet heeft. Door toekenning van het Nederlanderschap worden aan een vreemdeling rechten en plichten toegekend, bij verlies van het Nederlanderschap worden diezelfde rechten en plichten verloren. Bij het al dan niet toekennen van het Nederlanderschap dient maatgevend te zijn of iemand zo nauw met ons land verbonden is, dat het toekennen van de bedoelde rechten

en plichten zinvol is. Daarbij dient in de gaten worden gehouden, dat het toekennen van het Nederlandschap iets heel anders is dan iemand een Koninklijk lintje te verlenen. Het Ministerie van Justitie schijnt dit in het recente verleden te hebben vergeten. Het is een verdienste van de Rechtbank Alkmaar op dat verschil weer de aandacht te hebben gevestigd.

*Gerard-René de Groot*

MR 1995, 160  
Nationale Ombudsman  
4 oktober 1995  
no. 95/434/ 94.05792  
databanknr. 95-229

(mr Oosting)

*Klacht Nationale Ombudsman; gedraging onbehoorlijk. Aanbeveling om geen besluit tot uitzetting te nemen voordat een daadwerkelijke beslissing op de aanvraag verblijfsvergunning met bezwaar is genomen. Voor een beslissing tot uitzetting is eerst een daadwerkelijke beslissing op de aanvraag verblijfsvergunning vereist. Volstaan met slechts een afweging van redelijke kans van slagen van het bezwaar in de uitzettingsbeslissing is onjuist, mede gezien beslissing van rechter in voorlopige voorziening. Rechtspositie van betrokkene dient niet te worden verzwakt, eveneens niet door instellen van bezwaar onder dreiging van nemen uitzettingsbeslissing.*

**Vw 32 lid 1; Awb 6:2.**

B., van niet genoemde nationaliteit, verzoeker, tegen de minister van Justitie, verweerder.

## Klacht

(...) Op grond van de door verzoeker en de IND verstrekte gegevens werd de klacht op 3 februari 1995 als volgt geformuleerd voorgelegd aan de minister van Justitie: Verzoeker klaagt over de wijze van behandelen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie (IND) van zijn in januari 1994 ingediende verzoek om een verblijfsvergunning, en zijn bezwaarschrift van 31 oktober 1994 tegen het niet tijdig nemen van een besluit op dat verzoek.  
(...)

## Overwegingen

### Inleiding

(...) Hieronder zal de Nationale ombudsman, gezien deze klacht, ingaan op de verschillende aspecten van de wijze waarop de IND zich tegenover verzoeker, naar aanleiding van diens aanvraag en bezwaarschrift, heeft opgesteld.

## 1. Ten aanzien van de behandelingsduur van de aanvraag

Op 24 januari 1994 vroeg verzoeker een verblijfsvergunning aan. Toen hij zich ruim negen maanden later, op 4 november 1994, tot de Nationale ombudsman wendde, was nog niet op de aanvraag beslist. Die termijn is te lang. De minister van Justitie deelde hierover mee dat het niet tijdig nemen van het besluit met name een gevolg was geweest van de grote hoeveelheid zaken die de IND in behandeling had. Deze omstandigheid kan de lange behandelingsduur wel verklaren, maar niet rechtvaardigen.

## 2. Ten aanzien van het nemen van een uitzettingsbesluit terwijl niet was beslist op de aanvraag

2.1. Verzoeker diende op 31 oktober 1994 een bezwaarschrift in tegen het niet tijdig nemen van een besluit op zijn verzoek van 24 januari 1994. De IND besloot daarop dat verzoeker de behandeling van het bezwaarschrift niet in Nederland mocht afwachten. Op 6 januari 1995 deelde de vreemdelingendienst te Dordrecht verzoeker dit besluit mee, en zegde hem aan om het land te verlaten binnen veertien dagen.

2.2. Over deze gang van zaken deelde de minister van Justitie mee dat de indiening van het bezwaarschrift aanleiding had gevormd om een besluit te nemen ten aanzien van de uitzetting van verzoeker. Dat was gebeurd op grond van art. 32, lid 1 onder b Vw. Deze bepaling betreft, onder meer, de situatie waarin afwijzend is beslist op een aanvraag om een verblijfsvergunning, en waarin tegen de desbetreffende beschikking, die strekt tot weigering van toelating, een bezwaarschrift is ingediend. Gedurende de periode dat dit bezwaar aanhangig is, dient uitzetting achterwege te blijven indien aannemelijk is dat het bezwaar een redelijke kans van slagen heeft (zie ACHTERGROND). Kennelijk wordt deze bepaling zo toegepast dat het indienen van een bezwaarschrift, in dit geval tegen een fictieve weigering op de aanvraag, de IND activeert om te beslissen of er reden is tot uitzetting van betrokkene, waarbij slechts wordt afgezien van uitzetting indien aannemelijk is dat het bezwaar een redelijke kans van slagen heeft. De minister deelde mee dat deze gang van zaken gebruikelijke praktijk is.

2.3. Voor de beoordeling van deze praktijk is het volgende van belang. De Vreemdelingenwet gaat uit van het beginsel dat een vreemdeling de beslissing op zijn aanvraag om een verblijfstitel in Nederland mag afwachten. De ratio van het bepaalde in art. 32, lid 1 onder b Vw is dat de vreemdeling er op mag rekenen dat hij ook de eindbeslissing op zijn aanvraag in Nederland mag afwachten, in het geval dat hij bezwaar heeft gemaakt tegen de beschikking die strekt tot weigering van toelating, en indien dit bezwaar een redelijke kans van slagen heeft. De genoemde bepaling regelt aldus een rechtsgevolg van het

maken van bezwaar, zodanig dat betrokkene tijdens de behandeling van het bezwaar een zekere bescherming geniet tegen uitzetting. De tekst van art. 32, lid 1 onder b Vw spreekt, uitgaande van een aanvraag om toelating, uitdrukkelijk over een beschikking die strekt tot weigering van de gevraagde toelating. Zij gaat daarmee onmiskenbaar uit van de situatie dat daadwerkelijk op de aanvraag om toelating is beslist. Wanneer echter toepassing wordt gegeven aan de genoemde bepaling in het geval dat bezwaar is gemaakt op grond van de zogenoemde fictieve weigering gebeurt dit zonder dat (al) daadwerkelijk op de desbetreffende aanvraag is beslist. De vraag dient te worden beantwoord of die toepassing ook in zo'n geval mag worden gegeven.

2.4. De minister van Justitie deelde op dit punt mee dat haars inziens ook in het geval dat bezwaar wordt gemaakt op grond van een zogenoemde fictieve weigering sprake is van een besluit als bedoeld in art. 32, lid 1 onder b Vw. Zij gaf aan dat, ingevolge art. 6:2 Awb, de fictieve weigering als een dergelijk besluit dient te worden aangemerkt. Voor de beoordeling van dit standpunt is het volgende van belang.

2.5. Artikel 6:2 Awb is een onderdeel van hoofdstuk 6 van de Awb, dat algemene bepalingen geeft over bezwaar en beroep, die gelden voor de bijzondere bepalingen in de hoofdstukken 7 en 8 inzake bezwaar, administratief beroep en beroep op de administratieve rechter. Ook blijkens de tekst zelf van art. 6:2 ziet deze bepaling op de situatie van toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep. Art. 6:2 is van belang voor de ontvankelijkheid van een belanghebbende in zijn bezwaar of beroep. De ratio van deze bepaling is dat deze belanghebbende niet de dupe mag worden van de omstandigheid dat een bestuursorgaan in gebreke blijft om tijdig een besluit te nemen. Wanneer die omstandigheid zich voordoet, kan hij het bestuursorgaan via een bezwaarschrift dwingen tot het alsnog bepalen van een standpunt, via een beslissing op het bezwaarschrift. Wordt die beslissing niet tijdig gegeven, dan kan de belanghebbende zich wenden tot de onafhankelijke rechter. Art. 6:2 strekt er daarmee toe om er aan bij te dragen dat bestuursorganen besluiten binnen een redelijke termijn. Aldus is art. 6:2 een belangrijk element in het stelsel van bepalingen inzake de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid. Deze bepaling versterkt de rechtspositie van een belanghebbende tegenover een trage overheid. Het moet strijdig worden geacht met de tekst en de ratio van art. 6:2 wanneer aan deze bepaling ook gelding zou worden toegekend voor beslissingen die niet rechtstreeks verband houden met de behandeling zelf van een bezwaarschrift of een beroepschrift, zeker wanneer dat ertoe zou leiden dat daardoor de rechtspositie van betrokkene rechtstreeks in negatieve zin wordt geraakt, of kan worden geraakt.